

Diana Tussie y Mercedes Botto (coords.),
*El ALCA y las Cumbres de las Américas:
¿una nueva relación público-privada?*,
Buenos Aires, Flacso-Argentina/Biblos,
2003, 295 pp.

El proyecto de constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se remonta a 1994, cuando en la Cumbre de Miami, Estados Unidos propuso a todos los países de la región —con la única excepción de Cuba—, liberalizar el comercio y las inversiones, y crear así un mercado potencial de 800 millones de consumidores desde Alaska hasta Tierra del Fuego en 2005. Esto constituye un ambicioso proyecto que hará de la región la zona de libre comercio más grande del mundo, que representará un tercio del producto bruto mundial y más del 20% del comercio global.

Sin embargo, el ALCA avanza más allá de lo estrictamente económico y comercial al introducir iniciativas en educación, medio ambiente, justicia y defensa, entre otras. Comprende entonces una amplia y compleja agenda que, ante las profundas asimetrías existentes entre los futuros “socios” en términos de desarrollo económico, social y político, implica un importante desafío. Son precisamente estas asimetrías las que explican las posiciones encontradas que los países mantienen respecto del proyecto de integración hemisférica: dadas estas diferencias de partida, las repercusiones del acuerdo se distribuyen de manera muy desigual entre los distintos actores nacionales y regionales. Por otra parte, en la medida en que el acuerdo no prevé el establecimiento de medidas compensatorias ni de ayudas financieras a fin de armonizar las políticas macroeconómicas y sectoriales y equilibrar así estas diferencias, con el tiempo la brecha entre “ricos” y “pobres” podría ser aún mayor.

El libro indaga entonces uno de los procesos de integración más asimétrico y ambicioso hasta ahora conocidos, y avanza a partir de una primera y fundamental cons-

tatación: en el ALCA, a diferencia de otros procesos de integración, la participación a los actores de la sociedad civil se abre en el mismo momento en que los gobiernos negocian las reglas y delimitan los alcances del acuerdo.

Con el propósito de dar cuenta de la riqueza y variedad de actores que intervienen, así como de los temas y asuntos incluidos en la agenda actual, el trabajo se desarrolla a lo largo de tres ejes.

En primer lugar, los **estudios nacionales**, que comprenden a Argentina, Brasil, Chile y México, presentan un análisis del Estado en cada uno de estos países, y de la evolución de las *vinculaciones verticales y horizontales*, es decir, entre el Estado y la sociedad civil, y entre las mismas organizaciones sociales, en términos de la negociación del ALCA. De la lectura de estos distintos casos surge con claridad que las respuestas de los gobiernos a la propuesta de establecer mecanismos de diálogo y de consulta con la sociedad civil han sido variadas tanto desde el punto de vista del momento en que se genera dicha apertura, como de los actores efectivamente convocados y del tipo de canal establecido. México fue el que primero avanzó en esta apertura, y luego siguieron Chile y Brasil, y recientemente Argentina. Los fuertes contrastes en cuanto a la capacidad e interés de los gobiernos para la construcción de consensos y de apertura de canales hacia la sociedad civil se explican, en parte, por la ausencia o no de experiencias previas de negociación de acuerdos comerciales y de diálogo con actores no gubernamentales.

El segundo eje consiste en los **estudios temáticos**, donde se describen y analizan, por un lado, los contenidos y avances en las agendas no comerciales —medio ambiente, justicia y educación—, y, por otro, los canales y mecanismos de participación abiertos a los actores de la sociedad civil tanto en el ámbito nacional como en el regional en dichos temas. Aquí el principal punto de clivaje parece estar en la *vinculación entre agendas*. Si bien el proceso de negociación en torno del ALCA pretende centrarse exclusivamente en el comercio, es indiscutible hoy la creciente vinculación entre lo económico, lo político y lo social. En este sentido, el tema del “medio ambiente” se convierte en un ejemplo paradigmático respecto de las dificultades para construir consensos: la principal línea de fractura se estableció en torno de la definición de desarrollo sustentable, la vinculación entre comercio y medio ambiente, e incluso respecto de cuestiones globales como el rechazo de Estados Unidos al Protocolo de Kyoto. Mientras que para el socio del Norte, la agenda regional debía centrarse en temas específicos —energía, aguas, bosques y biodiversidad—, los países latinoamericanos, especialmente Bolivia, Brasil y México, consideraban inaceptable excluir temas como pobreza, salud y educación de la agenda medioambiental. Lo interesante aquí es que, ante las discrepancias entre los gobiernos, e incluso ante el desinterés por parte de algunos de éstos, la sociedad civil asume la

tarea de impulsar el debate en torno del desarrollo sustentable, un tema clave para el futuro de la región.

Finalmente, el tercer eje hace hincapié en **los actores**, y ofrece un cuadro de la acción colectiva transnacional estructurada en “redes”. En este punto, el principal hallazgo de la investigación presentada aquí es demostrar que las diferentes posiciones programáticas y estratégicas que asumen las redes de OSC, tanto en el marco de las decisiones en el ámbito nacional como en el marco de las negociaciones del ALCA, sólo pueden entenderse en función de la correlación de fuerzas con el Estado, y de los acuerdos institucionales existentes a nivel nacional. De esta manera, y a partir de disyuntiva “autonomía *vs.* integración”, las redes y las OSC son calificadas como *insiders* u *outsiders*, de acuerdo con su aceptación o rechazo de las reglas de juego establecidas en el marco del proceso de negociación.

A partir de este interesante cruce de enfoques y perspectivas, la investigación, que estuvo a cargo de un equipo de investigadores de distintas instituciones de la región, coordinados por el Programa de Estudios sobre Instituciones Económicas Internacionales (PIEI) de Flacso/Argentina y financiados por la Fundación Ford, introduce una importante novedad en los estudios sobre integración comercial, y ofrece una mirada amplia y profunda respecto de esta nueva dialéctica entre gobiernos, empresas y sociedad civil.

Entre los distintos hallazgos y contribuciones del trabajo, nos interesa destacar especialmente tres. En primer lugar, en un intento por sumar al debate y evitar caer en simplismos y definiciones *a priori*, describe la variedad de estrategias y respuestas de las que disponen cada uno de los actores involucrados en los procesos de integración, incluso en el contexto de la globalización. En segundo lugar, los distintos trabajos incluidos en el libro muestran que si bien la agenda de participación contribuye a cierta democratización de los procesos de toma de decisiones, no sirve para romper la naturaleza asimétrica de los procesos de integración. En este sentido, todo avance y profundización del proceso de participación y de las denominadas “agendas sociales y políticas” dependerá del empeño de los actores clave: no sólo de la voluntad política de los Estados, sino también de la capacidad de la sociedad civil organizada de construir una posición “inteligentemente” crítica a fin de plantear una agenda alternativa y con propuestas concretas. Esto nos lleva entonces a destacar la tercera aportación del libro: un interesante y completo mapeo tanto de los canales y mecanismos establecidos en el ámbito nacional y regional, como de los actores involucrados en el proceso hasta el momento. Asimismo, ofrece valiosas orientaciones sobre la repercusión que la participación activa y el involucramiento en el proceso de negociación hemisférico puede generar sobre los contenidos y modalidades de toma de decisión de la agenda pública. Consecuentemente, consti-

tuye una herramienta de consulta indispensable para todos aquellos interesados en participar en este proceso hemisférico: agentes gubernamentales, representantes empresariales, sindicales, académicos y de la sociedad en civil en general.

Del análisis y la comparación de los procesos de participación que se están inaugurando en la región, se colige que esta apertura supone riesgos y oportunidades tanto para los gobiernos como para los actores no gubernamentales: empresarios, organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, academia, entre otros. Sin embargo, exige a todos por igual un proceso de aprendizaje y de definición de reglas de juego que promuevan un diálogo productivo, a fin de construir consensos a partir de una clara definición del interés de todos y del bien común, y más allá de los intereses sectoriales y particulares. De cualquier modo, la capacidad de los gobiernos y de la sociedad civil para avanzar hacia una mayor transparencia, rendición de cuentas (*accountability*) y participación, requisitos incluidos dentro de la idea de *governance*, y para proponer caminos alternativos que contemplen la superación de las asimetrías existentes y de los crecientes desequilibrios económicos, políticos y sociales, sólo podrá verse con el correr del tiempo.

Andrea C. Bianculli*

* Doctoranda en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Pompeu Fabra (UPF), Barcelona.